ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XLII, 14 SECTIO G 1995

Filia UMCS w Rzeszowie
Zakład Prawa Publicznego

Elżbieta URA

Administracyjnoprawne zagadnienia ochrony granicy państwowej

Problèmes administratifs et juridiques de la protection de frontière d'Etat

Zagadnienia ochrony granicy państwowej należały zawsze, począwszy od czasów starożytnych aż do współczesnych, do działań państwa, przy czym albo zbiegały się z problemem obrony państwa, albo były wyodrębnione jako samodzielna dziedzina działalności państwowej. Administracyjnoprawna problematyka ochrony granicy państwowej ma zatem długą już historię. Klasyczne jednak formacje graniczne pojawiły się w Polsce dopiero po I wojnie światowej. Natomiast po II wojnie światowej, w okresie od 27 maja 1945 r. do 1 listopada 1945 r., organem ochrony granicy była II Armia Wojska Polskiego podlegająca Naczelnemu Dowództwu Wojska Polskiego. Od 1 listopada 1945 r. do 12 października 1990 r. organem tym były Wojska Ochrony Pogranicza, a obecnie — Straż Graniczna.[1]

Rozpatrując zagadnienie ochrony granicy państwowej, nie można pominąć funkcji, jaką spełnia administracja celna i sanitarna. Dopiero działalność i współpraca ze sobą tych organów daje możliwość zapewnienia ochrony granicy państwa. Z tego względu w opracowaniu przedstawione zostaną podstawy prawne działania tych podmiotów, zakres ich uprawnień i obowiązków.

I

Ochrona granicy jest w państwie funkcją porządkową administracji, a jej zadanie polega na zapewnieniu nienaruszalności granicy. Ochrona ta obejmuje zespół administracyjno-politycznych, celnych i sanitarnych

[1] Ustawa z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. nr 78, poz. 462).

oraz militarnych przedsięwzięć podejmowanych przez suwerenne państwo celem niedopuszczenia do nielegalnego przekroczenia granicy państwowej i przewożenia bądź przenoszenia przez nią bez zezwolenia określonych towarów.[2]

Przekroczenie granicy państwowej jest dopuszczalne przez przeznaczone oraz otwarte dla ruchu granicznego przejścia graniczne na podstawie dokumentów uprawniających do jej przekroczenia. Poza przejściami granicznymi przekroczenie granicy może się odbyć tylko na warunkach i w sposób ustalony w umowach zawartych przez Polskę z sąsiednimi państwami.

Organami zobowiązanymi do stałego utrzymywania przejść granicznych w stanie umożliwiającym przeprowadzanie skutecznej kontroli granicznej, celnej, sanitarnej, weterynaryjnej, fitosanitarnej, chemicznej i radiometrycznej są: Minister Transportu i Gospodarki Morskiej — w odniesieniu do przejść granicznych kolejowych, lotniczych i morskich; Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa — w odniesieniu do rzecznych przejść granicznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych; właściwy wojewoda — w odniesieniu do drogowych przejść granicznych.[3] Wykonywanie lotów w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej przez własne i obce cywilne statki powietrzne oraz warunki przekraczania przez nie granicy państwowej określają odrębne przepisy oraz umowy międzynarodowe, których Polska jest stroną. Warunki wykonywania takich lotów przez statki wojskowe określa natomiast Minister Obrony Narodowej.

Straż Graniczna jest wyspecjalizowanym organem administracji państwowej, który spełnia określone funkcje wykonawczo-zarządzające w zakresie ochrony granicy.[4] Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej jest ona uzbrojoną i umundurowaną formacją do ochrony granicy państwowej na lądzie i morzu oraz kontroli ruchu granicznego.

Centralnym organem administracji państwowej w sprawach ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego jest Komendant Główny Straży Granicznej podległy Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Mianuje go i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych po zasięgnięciu opinii Politycznego Komitetu Doradczego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych. Komendant jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Straży Granicznej.

---

[2] Por. L. Wasilewicz: *Z zagadnień ochrony granic państwowych*, „Organizacja—Metody—Technika" 1984, nr 6, s. 12.

[3] Por. art. 17 ustawy z 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. nr 78, poz. 461).

[4] Por. E. Ura: *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988, s. 40.

Status Straży Granicznej ulega zmianie w czasie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Wówczas staje się ona z mocy prawa częścią Sił Zbrojnych podległą Ministrowi Obrony Narodowej.

Terenowymi organami Straży Granicznej są: komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci strażnic oraz komendanci granicznych placówek kontrolnych i dywizjonów. Komendantów oddziałów mianuje i odwołuje Minister Spraw Wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej, pozostałych zaś — Komendant Główny Straży Granicznej na wniosek komendanta oddziału.

Zadaniem administracji ochrony granic w warunkach pokojowych jest zapewnienie ochrony nienaruszalności granicy państwowej oraz strzeżenie na co dzień suwerenności państwa, a także innych interesów państwowych. W prawie międzynarodowym obowiązuje zasada nienaruszalności granic państwowych.[5] Samodzielne znaczenie tej zasady polega na tym, że zapewnia ona ochronę całości terytorium państwowego przed wszelkimi zmianami terytorialnymi w wyniku groźby użycia bądź użycia siły.[6] Wydaje się, że realizacja tej zasady w Polsce należy również do zadań Straży Granicznej, wykonującej zadania z zakresu wojskowej ochrony granicy państwowej.

Zadania Straży Granicznej z zakresu wojskowej ochrony granicy określone zostały w cytowanej ustawie o Straży Granicznej. Są one taksatywnie wyliczone w art. 1, a należy do nich: ochrona granicy państwowej; organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego; wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz; rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców w zakresie określonym ustawą. Ponadto zadaniem Straży Granicznej jest zapewnienie porządku publicznego na obszarze przejść granicznych i w strefie nadgranicznej — w zakresie właściwości danej straży. W tym zakresie zobowiązana jest ona do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na lądzie, ochrony nienaruszalności znaków i urządzeń służących do ochrony granicy oraz aktualizacji i przechowywania granicznej dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Gromadzi i przetwarza informacje z zakresu ochrony granicy i kontroli ruchu granicznego oraz udostępnia je właściwym organom państwowym.

Straż Graniczna sprawuje również nadzór nad eksploatacją polskich obszarów morskich i przestrzeganiem przez statki przepisów obowiązujących na tych obszarach. Poprzez prowadzenie obserwacji statków po-

---

[5] Por. R. Bierzanek, J. Symonides: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1985, s. 217.

[6] Por. J. Tyranowski: *Zasada nienaruszalności granic w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1987, s. 40.

wietrznych i obiektów latających, przelatujących przez granicę państwową na małych wysokościach, oraz informowanie o tych przelotach właściwych jednostek Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej, ochrania granicę państwową w przestrzeni powietrznej kraju.

Obowiązkiem tych jednostek jest także zapobieganie transportowaniu przez granicę państwową odpadów i szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów promieniotwórczych, narkotyków i substancji psychotropowych, a także zanieczyszczaniu wód granicznych.

Do Straży Granicznej należy także wykonywanie postanowień umów międzynarodowych o stosunkach prawnych na granicy państwowej.

Szczególnie ważnym zadaniem jest zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnym przekroczeniom granicy. Państwo bowiem odpowiada za ochronę granicy również w takim zakresie, aby w żadnym stopniu nie były zagrożone interesy państwa sąsiedniego. Zapewnienie należytego porządku jest nie tylko sprawą dobrego administrowania na granicy, lecz także wyrazem poszanowania suwerenności państwa sąsiedzkiego. Tymczasem statystyki ostatnich kilku lat wyraźnie wskazują na wzrost przestępczości, zwłaszcza na naszej granicy wschodniej. W dużych miastach położonych na pograniczu w państwach powstałych z byłego Związku Radzieckiego oczekuje na nielegalny przerzut do Polski kilkadziesiąt tysięcy obywateli państw Azji i Afryki. Organizatorami tego procederu są międzynarodowe gangi przestępcze. Wobec takiej sytuacji Straż Graniczna stanęła przed zadaniem wzmocnienia ochrony wschodniego odcinka granicy.

Wykonując swoje zadania organy Straży Granicznej współdziałają z innymi organami w kraju i za granicą. Organy administracji państwowej i samorządu terytorialnego zobowiązane są współdziałać z organami ochrony granicy państwowej oraz zapewnić im niezbędne warunki do wykonywania nałożonych nań zadań.

Szeroki zakres tych zadań spowodował konieczność wyposażenia Straży Granicznej i jej funkcjonariuszy w wiele uprawnień, nawet o charakterze szczególnym. Pełniąc służbę graniczną, prowadzą oni działania graniczne, wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze i administracyjne oraz prowadzą postępowania przygotowawcze według przepisów kodeksu postępowania karnego, a także wykonują czynności na polecenie sądu i prokuratury w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych przepisach. W toku wykonywania swych zadań mogą korzystać z pomocy obywateli oraz uzyskiwać informacje, w tym także tajnie i poufnie, gromadzić je, sprawdzać i przetwarzać. Wykonując te zadania, funkcjonariusze mają prawo: dokonywania kontroli granicznej, kontroli osobistej, przeglądania zawartości bagaży, sprawdzania ładunków w portach i na dworcach oraz w środkach komunikacji lotniczej, drogowej, ko-

lejowej i wodnej.[7] Te działania mają na celu wykluczenie możliwości popełnienia przestępstw lub wykroczeń, zwłaszcza skierowanych przeciwko nienaruszalności granicy państwowej lub bezpieczeństwu w międzynarodowej komunikacji. W celu zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa są oni zobowiązani do przeszukiwania osób, rzeczy, pomieszczeń i środków transportu. Szkodliwe materiały promieniotwórcze, środki chemiczne i biologiczne zatrzymują i cofają z granicy państwa do nadawcy.

W czasie bezpośredniego pościgu, również z użyciem psa służbowego, funkcjonariusze Straży mają prawo przebywania i poruszania się na gruntach bez uzyskiwania zgody ich właścicieli lub użytkowników oraz przechodzenia przez pola uprawne — jeżeli nie ma możliwości korzystania z dróg. Za szkody spowodowane tymi czynnościami właścicielom i użytkownikom przysługuje odszkodowanie na podstawie przepisów kodeksu cywilnego.

Funkcjonariusze mogą żądać niezbędnej pomocy w ochronie granicy państwowej od instytucji państwowych, zwracać się o taką pomoc do jednostek gospodarczych, organizacji społecznych, a w nagłych wypadkach zwracać się też do każdego obywatela o udzielenie doraźnej pomocy.

W pościgu za sprawcami przestępstw funkcjonariuszom Straży Granicznej przysługują uprawnienia do legitymowania, zatrzymywania i przeszukiwania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa, także poza obszarem strefy nadgranicznej. Pościg na morzu prowadzą jednostki pływające Straży oraz statki powietrzne wykonujące zadania w ochronie granicy państwowej.

Zatrzymanie przez organy Straży Granicznej dotyczy zazwyczaj osoby, która weszła w kolizję z prawem i w związku z tym podstawy zatrzymania nie budzą zastrzeżeń. Zatrzymanie osoby może nastąpić w przypadku: ujęcia sprawcy na gorącym uczynku lub bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa w wyniku podjętego pościgu; uzasadnionego podejrzenia, że dana osoba popełniła przestępstwo i zachodzi obawa ukrycia się jej lub zatarcia śladów przestępstwa. Zatrzymanie następuje wówczas w sytuacji, w której organ Straży Granicznej ma prawo podejrzewać, że dana osoba usiłuje popełnić przestępstwo graniczne albo już je popełniła. Zatrzymanie następuje także w toku prowadzonego postępowania przygotowawczego oraz w razie otrzymania w tym względzie polecenia sądu lub prokuratury.

[7] Por. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 9 maja 1992 r. w sprawie sposobu przeprowadzania kontroli granicznej oraz kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży, sprawdzania ładunków w portach i na dworcach oraz w środkach komunikacji przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. nr 44, poz. 197).

Zwrócić trzeba też uwagę, że funkcjonariusze Straży Granicznej mają prawo użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Użycie tych środków może nastąpić w razie zagrożenia nienaruszalności granicy państwowej lub niepodporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom oraz bezpośredniego zagrożenia dla życia, zdrowia własnego lub innej osoby.

Środkami przymusu bezpośredniego, pozostającymi w dyspozycji funkcjonariuszy Straży Granicznej, są: 1) fizyczne i techniczne środki służące do obezwładniania bądź do konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów; 2) indywidualne chemiczne środki obezwładniające; 3) psy służbowe.

Jeżeli te środki przymusu bezpośredniego są niewystarczające w istniejącej sytuacji, mogą funkcjonariusze użyć broni palnej. Prawo użycia broni mają w następujących przypadkach:

1) w celu odparcia bezpośredniego bezprawnego zamachu na życie własne lub zdrowie funkcjonariusza lub innej osoby;

2) przeciwko osobie, która, wezwana do natychmiastowego porzucenia broni lub niebezpiecznego narzędzia, nie zastosuje się do tego wezwania, a jej zachowanie wskazuje na bezpośredni zamiar użycia wobec człowieka broni lub niebezpiecznego narzędzia;

3) przeciwko osobie, która usiłuje przemocą rozbroić lub obezwładnić funkcjonariusza;

4) w celu odparcia bezpośredniego zamachu na obiekty służące obronności państwa lub ważne dla interesów gospodarki narodowej;

5) w pościgu za osobą, wobec której użycie broni było dopuszczalne w sytuacjach określonych w pkt. 1—4 lub, gdy osoba ta jest sprawcą szczególnie niebezpiecznego przestępstwa, a nie można jej zatrzymać w inny sposób;

6) w celu udaremnienia ucieczki uprzednio zatrzymanego szczególnie niebezpiecznego przestępcy.

Użycie broni palnej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej ma zawsze charakter subdyscyplinarny (dopuszczalny tylko wówczas, gdy inne środki przymusu nie są wystarczające) i nie może mieć na celu pozbawienia życia. Ustawa wyraźnie podkreśla, że użycie broni powinno wyrządzić najmniejszą szkodę osobie, przeciwko której jej użyto, a także nie może narażać na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia innych osób.

Wyliczone w ustawie przypadki użycia broni palnej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej należą do uprawnień szczególnych i wyjątkowych. Wydaje się jednak, że niektóre sformułowania są mało precyzyjne i mogą budzić wątpliwości, co w praktyce pociągać może za sobą daleko idące konsekwencje prawne. Określone wątpliwości nasuwają się przy

interpretowaniu pojęcia „szczególnie niebezpiecznego przestępcy" albo „szczególnie niebezpiecznego przestępstwa". Pojęcia te mogą być w praktyce interpretowane zwężająco bądź rozszerzająco i prowadzić do naruszenia prawa. Z uwagi jednak na wagę i wyjątkowy charakter użycia broni palnej jako środka ostatecznego wskazane i celowe byłoby dokładne określenie wszystkich warunków jej użycia w sposób nie budzący wątpliwości.

Odrębnym zagadnieniem jest użycie środków przymusu w stosunku do statków morskich i powietrznych. Na morzu terytorialnym obce statki korzystają z prawa nieszkodliwego przepływu, ale przepływają wyznaczonymi torami wodnymi, a jeżeli wymaga tego bezpieczeństwo państwa lub żeglugi — kursami wskazanymi każdorazowo przez właściwe organy. Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Urzędu Gospodarki Morskiej i Ministrem Spraw Wewnętrznych może ustanowić na morzu terytorialnym strefy zamknięte dla żeglugi i rybołówstwa, jeżeli wymagają tego względy bezpieczeństwa państwa. Organy ochrony granicy mają prawo kontroli, zatrzymywania, pościgu, a także w szczególnych okolicznościach prawo użycia broni palnej w stosunku do statków przepływających przez morskie wody wewnętrzne i morze terytorialne.[8]

Jeżeli statek na morskich wodach wewnętrznych lub na morzu terytorialnym mimo wezwania nie zatrzyma się i nie zaniecha działań naruszających przepisy obowiązujące na tych wodach, dowódca jednostki pływającej Straży Granicznej może wydać rozkaz oddania strzału przed dziób i za rufę statku. W przypadku gdy statek mimo to nie zastosuje się do wezwania, dowódca jednostki pływającej może rozkazać otworzyć ogień do tego statku. Takie same zasady stosuje się przy pościgu na morzu pełnym. Oprócz jednostek pływających pościg na morzu prowadzą też statki powietrzne.

Każdy statek powietrzny znajdujący się w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej jest obowiązany w trakcie interwencji wykonywać polecenia przekazywane przez dowódcę wojskowego statku powietrznego działającego w systemie obrony powietrznej państwa. Jeżeli cywilny statek powietrzny, przekraczający bez wymaganego zezwolenia granicę państwa lub poruszający się w przestrzeni powietrznej Polski wbrew warunkom określonym w otrzymanym zezwoleniu, nie wykonuje poleceń służby ruchu lotniczego, może zostać wezwany przez dowódcę statku wojskowego do opuszczenia przestrzeni powietrznej Polski, zmiany kursu lub zmuszony do lądowania na wskazanym lotnisku. Zmuszony do lądowania cywilny statek powietrzny, jego załogę i pasażerów dy-

[8] Por. L. Jastrzębski, J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski: *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1985, s. 376.

żurne służby lotniska lądowania przekazują do dyspozycji Straży Granicznej lub innych właściwych organów (art. 25—27 ustawy).

Ochronę granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Polski wykonują Wojska Lotnicze i Obrony Powietrznej we współdziałaniu z innymi rodzajami Sił Zbrojnych podległymi Ministrowi Obrony Narodowej oraz Strażą Graniczną. Dowódca Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej w zakresie ochrony granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej podlega Ministrowi Obrony Narodowej

II

Kolejnym zagadnieniem administracyjnoprawnych aspektów ochrony granicy państwa jest ochrona celna, która stanowi istotny instrument służący zabezpieczeniu interesów gospodarczych państwa. Funkcje administracyjne ochrony celnej obejmują: kontrolę celną obrotu towarowego z zagranicą w ruchu osobowym i towarowym, wymiar i pobór należności celnych, zwalczanie i ściganie przestępstw w zakresie ustalonym ustawą karną skarbową oraz wykonywanie czynności określonych odrębnymi przepisami.

Centralnym organem administracji państwowej w sprawach celnych jest Prezes Głównego Urzędu Ceł. Prezesa powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą. Minister ten nadaje statut określający organizację Głównego Urzędu Ceł. Wiceprezesów GUC powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Prezesa Głównego Urzędu Ceł.[9]

Do zadań Prezesa Głównego Urzędu Ceł należy: realizowanie i współdziałanie w kształtowaniu polityki celnej państwa, realizowanie budżetu państwa w zakresie ustalonym dla organów celnych, sprawowanie nadzoru nad organami celnymi, kształtowanie i realizowanie polityki kadrowej w organach celnych, współpraca z organami celnymi innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi. Zadania te Prezes wykonuje przy pomocy podległego mu urzędu oraz za pośrednictwem dyrektorów urzędów celnych, którzy są organami administracji państwowej w sprawach celnych. Dyrektorzy są uprawnieni do prowadzenia w pierwszej instancji postępowania w sprawach celnych.

Do kompetencji dyrektorów należą następujące sprawy: dokonywanie wymiaru i poboru należności celnych, dopuszczenie do obrotu na polskim obszarze celnym lub do wywozu za granicę towarów będących przedmio-

[9] Por. ustawę z 28 grudnia 1989 r. — Prawo celne (Dz. U. nr 75, poz. 445, zm.: Dz. U. 1991, nr 73, poz. 320).

tem obrotu towarowego z zagranicą, sprawowanie dozoru celnego i kontroli celnej obrotu towarowego z zagranicą, zwalczanie i ściganie przestępstw i wykroczeń w zakresie ustalonym ustawą karną skarbową oraz wykonywanie innych zadań zleconych w odrębnych przepisach.

Zadania swoje dyrektorzy wykonują przy pomocy podległych im urzędów, których organizację określa statut nadany przez Prezesa Głównego Urzędu Ceł.

Prezes Głównego Urzędu Ceł w porozumieniu z właściwym ministrem może upoważnić inne organy administracji państwowej do wykonywania niektórych zadań organów celnych. Wszystkie organy administracji oraz inne jednostki organizacyjne są zobowiązane współdziałać z organami celnymi oraz zapewnić im niezbędne warunki do wykonywania zadań.

W czasie wykonywania obowiązków służbowych funkcjonariusze celni występują w umundurowaniu z widocznym numerem identyfikacyjnym. Uprawnieni są do kontroli osób i towarów przywiezionych z zagranicy i wywożonych z kraju. Mają prawo do legitymowania osób posiadających towary przywiezione lub nadesłane z zagranicy, ale tylko wtedy, gdy ilość lub rodzaj ich wskazuje na przeznaczenie do działalności gospodarczej. Na podstawie upoważnienia dyrektora urzędu celnego i legitymacji służbowych mogą wchodzić do lokali mieszkalnych, pod warunkiem zgody na to prokuratora.

Na żądanie organów celnych przewoźnicy lub spedytorzy przewożący towary celne są zobowiązani do utworzenia i utrzymania przy określonych urzędach celnych agencji celnych. Zasady działania tych agencji określa ustawa z 20 lipca 1991 r. o zmianie ustawy — Prawo celne (Dz. U. nr 73, poz. 320). Działalność agencji podlega kontroli organów celnych. Agencja działa na zlecenie podmiotu dokonującego obrotu towarowego z zagranicą i w granicach udzielonego jej na piśmie przez ten podmiot upoważnienia. Agencja celna może tworzyć i utrzymywać magazyny celne po uzyskaniu zgody dyrektora urzędu celnego. Sprawy zabezpieczenia na pokrycie roszczeń z tytułu odpowiedzialności za czynności agencji celnej regulują odrębne przepisy.[10]

Cła stanowią ważny czynnik ekonomiczny, finansowy i polityczny. Są przedmiotem wielostronnych porozumień, a czasem stanowią problem długich przetargów z wieloma państwami. Dla naszego państwa stanowią obecnie istotne źródło dochodów budżetowych. Państwo, ustalając cła, nie może się jednak kierować tylko dochodami pochodzącymi z ceł. Polityka celna ma bowiem bezpośredni wpływ na wzajemne stosunki między państwami i na rozwój życia gospodarczego państwa.

[10] Por. rozporządzenie Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z 12 grudnia 1991 r. w sprawie rodzaju i wysokości zabezpieczenia na pokrycie roszczeń z tytułu odpowiedzialności za czynności agencji celnej (Dz. U. nr 121, poz. 534).

III

W ochronie granicy państwowej biorą udział także inne organy, których wiodące zadania obejmuje znacznie szersza problematyka z zakresu administracji państwowej. Do organów takich zaliczamy organy sanitarnej ochrony granicy podległe Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Ministrowi Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Minister Zdrowia i Opieki Społecznej wykonuje zadania sanitarnej ochrony granicy za pośrednictwem podlegającej mu Państwowej Inspekcji Sanitarnej[11] i jej granicznych przedstawicieli, natomiast Minister Rolnictwa uczestniczy w sanitarnej ochronie granicy poprzez wykorzystanie służby weterynaryjnej oraz granicznych służb kwarantanny roślin. Głównego Inspektora powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Zdrowia. Rada Sanitarno-Epidemiologiczna jest organem doradczym i opiniodawczym Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawach objętych zakresem działania PIS.

Odpowiedzialność za sanitarną ochronę granicy spada na inspektorów sanitarnych, lekarzy weterynarii oraz inspektorów punktów granicznych kwarantanny roślin. Współdziałanie Straży Granicznej z tymi organami oraz udzielanie im niezbędnej pomocy wpływa na rzetelność i właściwe wykonywanie zadań w zakresie sanitarnego zabezpieczenia granicy państwowej.[12]

Do zakresu działania sanitarnej ochrony granicy należy zapobieganie przenikaniu z zagranicy na obszar kraju w komunikcji lądowej, morskiej i lotniczej chorób zakaźnych ludzi, zakaźnych chorób zwierzęcych oraz chorób i szkodników roślin.

Ochronę sanitarną granicy państwowej wykonuje się za pomocą takich środków, jak: oględziny lekarskie, izolacja chorych i podejrzanych o chorobę zakaźną, oględziny sanitarne ładunków, bagażu i środków transportu, dezynfekcja, dezynsekcja i deratyzacja oraz szczepienia ochronne. W koniecznych przypadkach może też być zarządzona kwarantanna osób chorych lub podejrzanych o nosicielstwo chorób zakaźnych. Może być również wydany zakaz przekraczania granicy przez poszczególne osoby, zakaz wjazdu do określonych miejscowości i wyjazdu z nich, zakaz przywozu i wywozu ładunków i bagażu oraz zamknięcie granicy.

Podstawowym środkiem sanitarno-weterynaryjnym ochrony granicy jest wymóg uzyskania zezwolenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej na przywóz z zagranicy zwierząt, surowców i przetworów po-

[11] Ustawa z 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. nr 12, poz. 49 z późn. zm.).

[12] Por. U r a: *op. cit.*, s. 308.

chodzenia zwierzęcego. Ochronie roślin służy generalny zakaz przywożenia do Polski ziemi, kompostu, nawozu naturalnego i określonych gatunków roślin. Niektóre rośliny oraz części roślin mogą być wywożone, jeżeli spełniają określone przepisami prawa warunki. Podlegają one kontroli fitosanitarnej przeprowadzonej przez specjalnie w tym celu powołane organy służby kwarantanny roślin Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

W ruchu osobowym organy służby kwarantanny roślin przeprowadzają kontrolę fitosanitarną w czasie odprawy celnej. W czasie tej kontroli służby kwarantanny roślin mają prawo żądać informacji ustnych lub pisemnych dotyczących przedmiotów od osób przywożących i przewożących te przedmioty i od jednostek zarządzających środkami przewozowymi.

* * *

W dotychczasowych rozważaniach zwrócono uwagę na problemy zasadnicze, pomijając wiele szczegółowych zagadnień, a mimo to już na podstawie przedstawionych kwestii można się zorientować, do jak ważnych i skomplikowanych zadań państwa należy ochrona granicy i jak wiele podmiotów administracji ogólnej i wyspecjalizowanej bierze w tej ochronie udział. Określony zakres zadań spoczywa też na organach administracji samorządowej.

Zadania wszystkich podmiotów realizujących uprawnienia i obowiązki w dziedzinie ochrony granicy państwowej stale wzrastają. Dotyczy to głównie pogranicza oraz przejść granicznych, ich budowy i modernizacji. Następuje też rozwój ruchu turystycznego i wymiany handlowej między państwami. To wszystko wymaga szerszej współpracy gospodarczej województw przygranicznych z odpowiednimi jednostkami państw sąsiednich, częstszej konsultacji i wymiany doświadczeń między organami ochrony granic wszystkich sąsiadujących ze sobą państw. Jest to tym bardziej ważne, że Polska graniczy obecnie z większą liczbą państw, stąd i więcej problemów, które wymagają uregulowań prawnych i wypracowania nowych form współpracy i współdziałania.

Zasadniczym problemem jest występowanie wielu negatywnych zjawisk związanych z przekraczaniem granicy. Całe rzesze obcokrajowców, zwłaszcza ze Wspólnoty Niepodległych Państw, przyjeżdżają do Polski w celach handlowych. Są to nie tylko drobni handlarze tzw. pseudoturyści, ale całe mafie specjalizujące się w handlu bronią, narkotykami, samochodami. Sieci ich powiązań rozciągają się zwykle na kilka państw. Służby graniczne ze względu na zwiększający się ciągle ruch graniczny nie są w stanie — przy ograniczonych siłach i środkach (z uwagi na brak pieniędzy) — tym zjawiskom zapobiegać. Wymaga to zresztą ścisłego współ-

działania wszystkich organów bezpieczeństwa i porządku publicznego w kraju i państwach sąsiednich, nie tylko organów służby granicznej. Niedostatki tych działań odczuwa społeczeństwo, gdyż wzrasta zagrożenie bezpieczeństwa osobistego.

Wobec pojawiania się coraz to nowych przestępstw na granicy, niezbędne jest wyposażenie strażnic w nowoczesny sprzęt techniczny oraz wprowadzenie nowych metod działania, które byłyby skuteczniejsze od dotychczasowych.

Rośnie też ciągle prywatny import towarów spożywczych, przewożone są różne rośliny, zwierzęta i równolegle rozszerza się lista krajów-dostawców tych towarów. Wymaga to stworzenia silnej organizacji nadzoru sanitarnego, by w jak najszerszym zakresie zapobiec wprowadzeniu na rynek środków szkodliwych dla zdrowia i zapobiec ewentualnym chorobom.

Należy pamiętać, że oprócz przepisów prawa wewnętrznego, nie we wszystkim doskonałego, duże znaczenie mają umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Polskę, określające zasady współpracy w wielu dziedzinach związanych z ruchem granicznym.

Dobrze byłoby również, by w związku z wielością podmiotów ochrony granicy państwowej w trybie ustawowym uregulowane zostały kwestie koordynacji międzyresortowej w dziedzinie ochrony granicy.

Niezależnie od konieczności uregulowań prawnych niektórych zagadnień, na bieżąco powinny być prowadzone badania naukowe dotyczące analizy stanu ochrony granicy państwowej, dokonywanych przestępstw granicznych i koncepcji rozwiązań na przyszłość. Pozwoli to na wypracowanie właściwych wniosków i trafnych rozwiązań organizacyjno-prawnych w zakresie ochrony granic państwowych.

RÉSUMÉ

Dans cet article, on a présenté les principaux problèmes se rapportant à la protection de frontière d'Etat. Cette protection appartient aux devoirs fondamentaux de l'Etat et elle a pour but de garantir l'inviolabilité de la frontière. Elle comprend l'ensemble des décisions administratives, politiques, de douane, sanitaires et militaires, prises par un Etat souverain afin de ne pas permettre le passage illégitime de la frontière, le transfert ou le transport, par cette frontière, des marchandises définies, sans autorisation.

Les tâches du domaine de protection de frontière sont exécutées par les organes d'administration spécialisée y prévus, tels que la Garde Frontière. A côté de son activité, une grande importance possède celle de l'administration douanière et sanitaire. C'est seulement la coopération de tous ces organes qui peut garantir une protection normale de la frontière d'Etat.

Les considérations contenues dans cet article concernent trois problèmes, tels que l'activité de la Garde Frontière, celle des organes administratifs de douane et la protection sanitaire de la frontière d'Etat. Tous ces trois organes sont munis d'une sphère définie de compétences.

Les fonctionnaires de la Garde Frontière ont la permission d'avoir recours à l'arme à feu dans les situations strictement définies par la loi. C'est une autorisation spécifique dont on peut jouir lorsque les autres moyens s'avèrent inefficaces et la situation définie l'exige. Pour cette raison même c'est un moyen extrême, les cas de son emploi doivent être définis par la loi, en détails et sans possibilité d'interprétation d'une façon arbitraire.

Une tâche importante des organes de protection de frontière consiste aussi à avoir soin de ce que les intérêts du pays voisin ne soient nullement atteints.